

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

EU-oikeus ja tietosuoja

Erityisasiantuntija Amanda Mäkelä

Asiantuntijalausunto

22.2.2023

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Oikeusministeriön asiantuntijalausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi lentomatkustajia koskevien ennakkomatkustustietojen keräämisestä ja siirtämisestä (API-asetukset) (U 111/2022 vp)

Yleistä

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoa koskevasta valtioneuvoston kirjelmästä (U 111/2022 vp). Komissio antoi joulukuussa 2022 kaksi asetusehdotusta matkustajien ennakkotietojen keräämisestä ja siirtämisestä i) ulkorajavalvonnan tehostamiseksi ja helpottamiseksi (jäljempänä raja-API; COM(2022)729 final) ja ii) terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten (jäljempänä lainvalvonta-API; COM(2022) 731 final). Asetusehdotusten yleisenä tavoitteena on muun muassa parantaa rajatarkastusten sujuvuutta, kohdentamista ja tehokkuutta sekä vahvistaa paremmat ja yhdenmukaisemmat säännöt lentomatkustajia koskevien ennakkomatkustustietojen ja matkustajarekisteritietojen rinnakkaisesta käsittelystä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi, tutkimiseksi ja syytteeseenpanoa varten. Oikeusministeriölle on varattu mahdollisuus kommenttien esittämiseen perusmuistiota laadittaessa.

Valtioneuvoston kirjelmästä lausutaan henkilötietojen suojan näkökulmasta seuraavaa:

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Henkilötietojen suoja

Raja-API-ehdotuksessa säädetään lentoliikenteen harjoittajille velvollisuus kerätä matkustajilta API-tiedot unioniin suuntautuvista lennoista sekä siirtää ne reitittimen kautta toimivaltaisille rajaviranomaisille. Asetusta sovellettaisiin sellaisiin lentoliikenteen harjoittajiin, jotka liikennöivät unioniin suuntautuvia reitti- ja/tai tilauslentoja. Ehdotusten mukaan lentoliikenteen harjoittajien keräämien API-tietojen tulisi sisältää matkustajaa ja miehistön jäsentä koskevia tietoja (esim. matkustajan nimi, syntymäaika, sukupuoli, kansalaisuus, matkustusasiakirjan tyyppi ja sen myöntänyt maa sekä viimeinen voimassaolopäivä) sekä matkustusasiakirjan sekä lentoa koskevia tietoja (mm. lennon numero, lennon lähtö- ja saapumisajat, rajanylityspaikka ja lentoaseman koodi). Kerättävien ennakkotietojen tulisi olla tarkkoja, täydellisiä ja ajantasaisia. Osa tiedoista (kuten matkustajan nimi, syntymäaika, sukupuoli, kansalaisuus, matkustusasiakirjan tyyppi ja sen myöntänyt maa sekä viimeinen voimassaolopäivä) tulee kerätä automatisoituja keinoja käyttäen. API-tietojen keräämiseen käyttämien automatisoitujen keinojen on oltava luotettavia, turvallisia ja ajantasaisia. API-tiedot tulee siirtää reitittimelle sähköisesti sekä lähtöselvityksen yhteydessä että välittömästi lähtöportin sulkeuduttua eli kun matkustajat ovat nousseet ilma-alukseen lähtöön valmistautumista varten eikä matkustajia voi enää nousta ilma-alukseen tai poistua siitä. Ehdotuksen mukaan toimivaltaiset viranomaiset saisivat käsitellä niille siirrettyjä API-tietoja ainoastaan ulkorajatarkastusten tehokkuuden ja tuloksellisuuden parantamiseksi ja helpottamiseksi sekä laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Sekä lentoliikenteen harjoittajille että toimivaltaisille rajaviranomaisille säädettäisiin velvollisuus säilyttää API-tietoja 48 tuntia lennon lähtöhetkestä, jonka jälkeen tiedot tulisi välittömästi ja pysyvästi poistaa. API-tietojen turvallisuuden ja luotettavan käsittelyn varmistamiseksi asetusehdotus sisältää säännökset myös lokitietojen säilyttämisestä, rekisterinpidosta, käsittelyn turvallisuudesta, omavalvonnasta sekä tietosuojaviranomaisten suorittamista säännöllisistä tarkastuksista.

Lainvalvonta-API-ehdotuksessa säädetään lentoliikenteenharjoittajille velvollisuus kerätä matkustajia ja miehistön jäseniä koskevia API-tietoja EU:n ulkopuolisista lennoista ja valikoiduista EU:n sisäisistä lennoista. Asetusta sovellettaisiin sellaisiin lentoliikenteen harjoittajiin, jotka liikennöivät EU:n ulkopuolisia ja/tai EU:n sisäisiä reitti- ja/tai tilauslentoja. Kuten Raja-API-ehdotuksessa, kerättävien tietojen tulee olla tarkkoja, täydellisiä ja ajantasaisia ja osa tiedoista kerättäisiin hyödyntäen

automatisoituja keinoja. API-tiedot tulee siirtää reitittimelle sähköisesti sekä lähtöselvityksen yhteydessä että välittömästi lähtöportin sulkeuduttua. API-tiedot siirretään reitittimeltä välittömästi ja automattisesti jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköille (nk. PIU-yksiköille). Asetusehdotus sisältää erityisiä sääntöjä silloin, kun kyse on EU:n sisäisistä lennoista. Ehdotuksen mukaan ne jäsenvaltiot, jotka päättävät soveltaa direktiiviä (EU) 2016/681 (jäljempänä PNR-direktiivi) EU:n sisäisiin lentoihin, on laadittava luettelo kyseisistä EU:n sisäisistä lennoista ja toimitettava se eu-LISAlle, joka suunnittelee, kehittää, ylläpitää ja hallinnoi API-reititintä. Jäsenvaltioiden tulee tarkastella kyseisiä luetteloja säännöllisesti uudelleen ja tarvittaessa päivitettävä niitä. Asetusehdotukseen on sisällytetty vastaavia henkilötietojen turvallisuutta varmistavia suojatoimia (lokitiedot, rekisterinpito, omavalvonta, tarkastusvaatimus).

Raja-API-ehdotuksen ja lainvalvonta-API-ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee nimetä yksi tai useampi kansallinen valvontaviranomainen valvomaan asetuksen säännöksiä. Asetusehdotuksilla ei vaikutettaisi yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 51 artiklassa tarkoitettujen ja nk. rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 41 artiklassa tarkoitettujen valvontaviranomaisten toimivaltuuksiin. Kansallisesti tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin tarkoittama kansallinen valvontaviranomainen on tietosuojavalettu.

Asetusehdotukset olisivat valtioneuvoston kirjelmässä esiin tuodulla tavalla merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Sääntely olisi merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. Perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojen suojaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (PeVL 14/2018 vp ja siinä viitatus valiokunnan

aiemmat lausunnot). Edelleen perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdasta johtuu, että perusoikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen sekä suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ainoastaan, jos rajoitukset ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Komission arvion mukaan molemmat asetusehdotukset (raja-API ja lainvalvonta-API) huomioivat niin EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan kuin soveltuvan tietosuojasääntelyn reunaehdot, ja että API-tietojen käsittely on rajoitettu ehdotuksissa välttämättömään ja tarkoituksenmukaiseen. Ehdotuksissa on huomioitu myös API-tietojen käsittelystä henkilötietojen suojaan liittyvät mahdolliset riskit ja sisällytetty tältä osin täydentäviä ja erityisiä suojatoimia (säättämällä muun muassa lokitietojen säilyttämisestä, tehokkaasta valvonnasta, käsittelyn turvallisuudesta, tietojen poistamisesta, käyttötarkoituksen rajaamisesta sekä lentomiehistön jäsenten tiedonsaantioikeuksista). API-tiedoissa ei olisi kyse erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä. Siltä osin kuin kyse olisi rikoksiin liittyvien tietojen käsittelystä, kyse olisi valtiosääntöisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä ja ehdotettavassa sääntelyssä tulisi huomioida soveltuvan EU:n ja kansallisen tietosuojasääntelyn ohella myös perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevat reunaehdot.

Ehdotusten kannalta merkityksellisin arviointi liittyy lainvalvonta-API-ehdotukseen ja toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuuteen saada API-tietoja EU:n ulkopuolisten lentojen lisäksi myös valikoiduilta EU:n sisäisiltä lennoilta. Unionin tuomioistuimien katsoi kesällä 2022 annetussa tuomioissa (asia C-817/19 Ligue de droits humains), että unionin oikeus ja erityisesti PNR-direktiivin 2 artiklaa (luettuna yhdessä SEU 3(2) artiklan, 67(2) artiklan ja perusoikeuskirjan 45 artiklan valossa), on tulkittava siten, että *se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään järjestelmästä, jossa lentoliikenteen harjoittajat ja matkanjärjestäjät siirtävät ja toimivaltaiset viranomaiset käsittelevät kaikkien EU:n sisäisten lentojen ja muilla liikennevälineillä unionin sisällä kyseiseen jäsenvaltioon, kyseisestä jäsenvaltiosta tai sen kautta suoritettavien kuljetusten PNR-tietoja terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi, vaikka kyseessä olevaan jäsenvaltioon ei kohdistu todellista ja välitöntä tai ennakoitavissa olevaa terrorismiuhkaa*. Tuomioistuimien edellytti, että asianomaisen jäsenvaltion tehtävänä on valita ne EU:n sisäiset lennot ja/tai muilla liikennevälineillä unionin sisällä

suoritettavat kuljetukset, joiden osalta tällaisia viitteitä on olemassa, *ja tarkastella mainittua soveltamista säännöllisesti uudelleen näiden lentojen ja kuljetusten valinnan perusteena olleiden olosuhteiden kehityksen mukaan sen varmistamiseksi*, että tämän järjestelmän soveltaminen näihin lentoihin ja/tai kuljetuksiin rajoittuu aina siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä.

Komissio toteaa ehdotuksessa, että ehdotettavassa lainvalvonta-API-ehdotuksessa API-tietojen käsittelyä EU:n sisäisten lentojen osalta on rajattu huomioiden edellä mainittu unionin tuomioistuimen tuomio. Tältä osin on syytä todeta, että ehdotuksen mukaan lentoliikenteen harjoittajien velvollisuus kerätä ja siirtää API-tietoja reitittimelle kattaisi kaikki EU:n sisäiset lennot. Tietojen käsittelyä kuitenkin rajattaisiin siten, että API-tietoja toimitettaisiin jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköille vain sellaisten EU:n sisäisten lentojen osalta, jotka jäsenvaltiot ovat luetteloineet asetusehdotuksen 5 artiklan mukaisesti. Ehdotuksessa on lisäksi pyritty varmistamaan, että jäsenvaltioiden luetteloidut lennot pysyvät luottamuksellisena, ottaen huomioon väärinkäytösten riski, joka olisi olemassa, jos tiedot tulisivat yleisön tai erityisesti vakavassa rikollisuudessa tai terroritoiminnassa osallisina olevien henkilöiden tietoon.

Vaikka valtioneuvoston kirjelmässä ei ole tehty tarkempaa arviointia siitä, voidaanko ehdotettava sääntelyn katsoa täyttävän EUT:n oikeuskäytännössä (asia C-817/19 Ligue des droits humains) asettamat reunaehdot (käytännössä vain todetaan, että komissio on arvioinut asiaa), vaikuttaisi kuitenkin siltä, että lainvalvonta-API-ehdotuksessa valitun sääntelyratkaisun voitaisiin katsoa täyttävän EUT:n asettamat reunaehdot. Vaikka asetusehdotuksessa lentoliikenteen harjoittajille säädettäisiin velvollisuus kerätä ja siirtää API-tiedot *kaikkien EU:n sisäisten lentojen* osalta, reunaehtoiten voitaisiin kuitenkin katsoa täyttyvän, koska jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköiden mahdollisuus saada API-tietoja rajautuisi vain jäsenvaltion ennalta valikoimiin ja luetteloimiin lentoihin. Myös Euroopan tietosuojavaltuutettu (jäljempänä EDPS) on lausunnossaan (Opinion 6/2023 on the Proposals for Regulations on the collection and transfer of advance passenger information (API)) katsonut, että EU:n sisäisiä lentoja koskeva sääntelyratkaisu olisi riittävä sen varmistamiseksi, että EUT:n tuomiota asiassa C-817/19 noudatetaan. EDPS kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, ettei komission ehdotuksessa luotaisi kriteeristöä/mallia, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulisi arvioida sitä, missä tilanteissa kyse olisi

jäsenvaltioon kohdistuvasta todellisesta ja välittömästä tai ennakoitavissa olevasta terrorismiuhasta. Tältä osin se kehottaa lainsäätäjiä harkitsemaan yhtenäisten EU:n sisäisten lentojen valintaperusteiden kehittämistä. EDPS suosittelee lisäksi, että API-tietojen käsittelyn turvallisuutta reitittimessä vahvistetaan edelleen lisäsuojatoimilla, kuten pseudonymisoinnilla ja/tai API-tietojen salaamisella, mikäli se on teknisesti ja toiminnallisesti mahdollista.

Yhteenveto

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, on tärkeä varmistaa, että matkustajatietojen käyttö ulkorajavalvonnan helpottamiseksi ja terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten tapahtuu perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Kuten perustuslakivaliokunta on katsonut, yksityiselämän ja henkilötietojen suoja on turvattava tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3-4).

Edellä mainittu huomioiden asetusehdotuksia voitaisiin valtioneuvoston kannan mukaisesti pitää pääsääntöisesti perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta hyväksyttävänä. On kuitenkin tärkeää, että jatkovalmistelussa varmistetaan, että API-tietojen käsittely terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten EU:n sisäisten lentojen osalta rajataan huomioiden EU:n perusoikeuskirjasta, EU:n tietosuojasääntelystä ja erityisesti EUT:n tuoreesta oikeuskäytännöstä aiheutuvat reunaehdot. Jatkovalmistelussa on syytä huomioida myös Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunnossaan esiin tuodut seikat mahdollisten yhteisten valintaperusteiden kehittämisestä EU:n sisäisten lentojen osalta sekä API-reitittimen turvallisuutta parantavista lisäsuojatoimenpiteistä.